Skorwider, Jarosław

Ustawa o finansach publicznych jako przejaw wdrażania nowego zarządzania publicznego

Zeszyty Naukowe Ostroleckiego Towarzystwa Naukowego 25, 627-638

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Jarosław Skorwider[*]

USTAWA O FINANSACH PUBLICZNYCH JAKO PRZEJAW WDRAŻANIA NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

PUBLIC FINANCE ACT AS A WAY OF IMPLEMENTATION OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT

Zmieniające się otoczenie społeczno-gospodarcze nie pozostaje bez wpływu na działalność zarówno administracji rządowej, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Obserwowane zmiany wymagają innego podejścia do zarządzania środkami publicznymi i poprawy efektywności realizacji zadań, gdyż „aparat publiczny" staje się zbyt kosztochłonny i nie jest w stanie realizować wszystkich zgłaszanych potrzeb wspólnot mieszkańców. Koncepcje nowego zarządzania publicznego starają się wychodzić naprzeciw oczekiwaniom zarówno obywateli, jak i sektora publicznego i poszukiwać drogi poprawy skuteczności i efektywności realizacji zadań. Podstawowym problemem jest jednak wskazanie, jak biznesowe podejście do zarządzania wdrażać w sektorze, którego działalność nie jest przecież nastawiona na zysk. Przykłady innych krajów wskazują jednak, że jest to możliwe. W związku z tym w niniejszej pracy podjęto próbę określenia, czy zmiany wprowadzane w ostatnich latach w ustawie o finansach publicznych przyczyniają się do wdrażania koncepcji nowego zarządzania publicznego, w szczególności w jednostkach samorządu terytorialnego.

Znaczenie nowego zarządzania publicznego dla funkcjonowania sektora publicznego

Koncepcja zarządzania publicznego wywodzi się z połączenia różnych nauk i teorii (ekonomii, politologii, administracji publicznej, teorii organizacji, socjologii organizacji, psychologii zarządzania, zarządzania ogólnego oraz prawa administracyjnego). Pollitt i Bouckaert definiują je jako zmianę struktur i procesów zachodzących w sektorze organizacji publicznych, nakierowaną na skuteczniejsze działanie tych organizacji. Z kolei Metcalf i Richards wskazują na dążenie do poprawy efektywności całego systemu, przy jednoczesnym powiązaniu tego procesu z odpowiedzialnością za rozwiązywanie problemów strukturalnych całego sektora. Według Koniga przez zarządzanie publiczne należy rozumieć „społeczny system, który podlega wpływom zmieniającego

[*] mgr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

się społeczeństwa, ale funkcjonuje według własnych zasad, co wskazuje na specyfikę poszczególnych instytucji funkcjonujących wewnątrz sektora publicznego"[1]. W ogólnym ujęciu zarządzanie publiczne odnosi się do różnych organizacji publicznych, które działają w interesie publicznym w taki sposób, że umożliwiają osiągnięcie zarówno celów samej organizacji, jak i celów ogólnospołecznych.

Istnienie sektora publicznego jest konieczne ze względu na nieefektywność rynkowej alokacji dóbr w społeczeństwie. Chodzi tu przede wszystkim o uniknięcie takich przypadków, w ramach których mechanizm rynkowy wyeliminowałby część obywateli z dostępu do usług publicznych z przyczyn finansowych. Rolą sektora publicznego jest dostarczanie specyficznych usług publicznych, które można podzielić na trzy podstawowe grupy[2]. Pierwsza z nich to świadczenie usług dla obywateli dotyczących bezpieczeństwa publicznego (w tym potwierdzenie obywatelstwa, miejsca zamieszkania) oraz zapewnienie dostępu do zasobów środowiska naturalnego w stanie gwarantującym jego utrzymanie dla przyszłych pokoleń. Druga grupa usług to dostarczanie gospodarstwom domowym użyteczności (wartości) w zakresie sfer życia społeczno-gospo-darczego – dostęp do oświaty, pomoc społeczna. Chodzi tu o te usługi, których świadczeniem nie będą zainteresowane podmioty prywatne i organizacje społeczne z uwagi na brak odpowiedniej stopy zwrotu lub możliwości technicznych do ich świadczenia. Trzecia grupa to oferowanie usług tworzących warunki do funkcjonowania wszystkich podmiotów gospodarczych, a więc inwestycje w infrastrukturę społeczną i techniczną, bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, regulacje zapewniające równe traktowanie wszystkich sektorów. W proces świadczenia tych usług w pewnych warunkach mogą być włączone także podmioty prywatne i organizacje społeczne, dzięki czemu można będzie wpłynąć na lepszą alokację publicznych środków pieniężnych.

Nowe zarządzanie publiczne (*new public management* – NPM) jest tylko jednym z kilku modeli zarządzania publicznego (obok tradycyjnego administrowania, współrządzenia publicznego czy też nowej służby publicznej[3]), który jednak od końca lat 80. XX wieku znajduje coraz większe uznanie wśród władz publicznych i z sukcesem jest wdrażany w Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii, Australii i Stanach Zjednoczonych. D.F. Kettl wyróżnia dwie strategie i filozofie modernizacyjne: amerykańską (*reinventing government model*) i westminsterską (Wielka Brytania, Nowa Zelandia)[4]. Jak wskazuje J. Supernat, istotnym elementem idei nowego zarządzania publicznego jest ukazanie faktycznych zmian w życiu ludzi, które są efektem działania administracji. W modelu amerykańskim rząd skupia swe działania na oczekiwaniach społecznych dotyczących zwiększenia efektywności działania władz publicznych i ograniczenia kosztów działalności, ale bez ograniczania odpowiedzialności rządu. Do działalności rządu wdraża się najlepsze praktyki biznesowe zarówno w zakresie obsługi klientów, jak i koncentracji na rezultatach. Stany Zjednoczone skupiają się właśnie na wpływie usług na jakość życia mieszkańców (*outcomes*), natomiast strategia westminsterska

[1] B. Kożuch, *Zarys rozwoju zarządzania publicznego*, „Współczesne Zarządzanie" 2006, nr 3, s. 48–49.
[2] Ibidem, s. 53–54.
[3] Ibidem, s. 54–55.
[4] O. Lissowski, *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne*, Wyd. Contact, Poznań 2009, s. 38–39; J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku" 2003, nr 2.

opiera się na poprawie jakości usług. U jej podstaw leży przekonanie, ze nie wszystkie funkcje rząd musi wykonywać bezpośrednio, jeśli rezultaty mogą być lepsze przy wykorzystaniu partnerów społecznych lub komercyjnych. W jej ramach nastąpiła reorganizacja budżetowania i zasad zarządzania zasobami ludzkimi, a także wprowadzenie wewnętrznego kontraktowania. Pomocne w poprawie jakości usług i ich ceny jest wykorzystanie mechanizmów rynkowych w postaci prywatyzacji lub outsourcing usług. Organizacje publiczne powinny postrzegać swoich użytkowników jako konsumentów lub klientów, a nie petentów, a administracja publiczna powinna zagwarantować, że pewne dobra i usługi są oferowane, ale niekoniecznie musi sama je oferować.

Również inne kraje próbowały wdrażać koncepcję nowego zarządzania publicznego, przeważnie łącząc obydwa wyżej wymienione podejścia (kraje skandynawskie, Niemcy, Francja), ale efekty działania NPM można tam obserwować na znacznie mniejszą skalę. Te doświadczenia pozwalają zidentyfikować w sumie cztery modele nowego zarządzania publicznego: pierwszy skierowany na zwiększenie efektywności administracji publicznej, drugi nastawiony na zmniejszenie zakresu administracji publicznej w gospodarce, trzeci nastawiony na budowanie misji organizacji administracji publicznej i czwarty nastawiony na poprawę efektywności usług publicznych[5]. Obecnie w żadnym kraju nie występuje czysty model NPM – dominują modele mieszane łączące zarządzanie administracyjne z zarządzaniem menedżerskim[6].

W ramach koncepcji NPM należy określić, jaką misję ma do spełnienia rząd, które zadania będzie on realizował, a także w jaki sposób oraz jakimi możliwościami i zasobami powinien w tym celu dysponować[7]. Nowe zarządzanie publiczne jest bardziej nastawione na podejście menedżerskie i traktuje organizację publiczną jako instytucję, której działalność również powinna być nastawiona na wyniki. Zadania i cele działalności takiej jednostki muszą dać się kwantyfikować, a w organizacji publicznej powinny być wdrażane zasady konkurencji. To właśnie powszechne stosowanie benchmarku ma umożliwić lepszą ocenę realizowanych zadań.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na różne elementy koncepcji nowego zarządzania publicznego, jednak podstawą jest zawsze podejście proefektywnościowe. Z. Zawicki wskazuje, że podstawową cechą jest orientacja na wyniki, a nie na procesy, gdyż zwiększa to odpowiedzialność kierowników za poszczególne zadania[8]. Cele organizacji publicznej i jej poszczególnych pracowników powinny być jasno wytyczone, aby ich zakres był możliwy do oceny za pomocą wskaźników. Przy ocenie należy się kierować zasadą 3E: oszczędność, efektywność i skuteczność (*economy, efficiency and effectiveness*). Także według T. Lubińskiej najważniejszymi elementami w NPM są: skupienie na efektach, jasno sformułowane cele i mierniki tych efektów oraz elastyczne

---

[5] H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji w Sulechowie" 2006, nr 2, s. 198–199.

[6] A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: tegoż (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005, s. 39.

[7] J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe zarządzanie publiczne*, w: J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wyd. Kolonia Ltd., Wrocław 2009, s. 140.

[8] H. Krynicka, op. cit., s. 195.

struktury organizacyjne i formy zatrudnienia[9]. P. Dunleavy wskazuje na trzy podstawowe postulaty koncepcji NPM: dezagregację, konkurencję oraz bodźcowanie[10]. Kettl wyróżnia sześć podstawowych cech: wydajność, urynkowienie, orientację na usługi, decentralizację, politykę i odpowiedzialność[11]. Z kolei Hood wskazuje na siedem podstawowych elementów, jakimi są: wprowadzenie menedżerskiego zarządzania, jasno określone standardy i mierniki działalności, większy nacisk na kontrolę wyników, dezagregacja organizacji sektora publicznego, wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego, stosowanie metod zarządzania stosowanych w organizacjach biznesowych, oszczędne i zdyscyplinowane wykorzystanie zasobów[12]. P. Jeżowski dodatkowo podkreśla znaczenie zewnętrznego audytu, kompetentnego nadzoru i ewaluacji. W opinii Krynickiej nowe zarządzanie publiczne uwzględnia szczególnie ważny element, którym jest decentralizacja kompetencji przekazująca kontrolę społeczności lokalnej[13].

Wdrożenie modelu nowego zarządzania publicznego ma umożliwić poprawę gospodarności, skuteczności i efektywności organizacji publicznych. Jest ona utożsamiana z rynkowym zarządzaniem i określaniem pewnych standardów świadczenia usług publicznych. Jednak niektórzy autorzy podkreślają, że nie jest to najlepszy sposób zarządzania. Hausner zwraca uwagę na negatywne skutki polityki nowego zarządzania publicznego, gdyż przesuwanie kolejnych zadań w kierunku prywatnych organizacji powoduje, że znika zdolność rządu do świadczenia usług publicznych i reagowania na oczekiwania obywateli[14]. Taka sytuacja może oczywiście mieć miejsce, ale jest raczej przykładem dysfunkcji pojawiających się przy wdrażaniu nowego stylu rządzenia. W organizacjach świadczących usługi publiczne oprócz efektywności i skuteczności funkcjonowania pojawia się problem sprawiedliwości, gdyż menedżerowie organizacji publicznych stają przed kilkoma dylematami: jak zaspokoić potrzeby osób, które nie mogą zapłacić za usługę, jak zaspokoić potrzeby jednej grupy społecznej bez ponoszenia kosztów przez innych, jak nie doprowadzić do konfliktów między grupami społecznymi[15]. P. Dunleavy zauważa także, że potencjał NPM stopniowo się wyczerpuje, a nadchodzi era informatycznej modernizacji rządzenia i zarządzania publicznego (*digital era governance*).

T. Lubińska wskazuje, że w obliczu integracji europejskiej, gdy instrumenty polityki monetarnej i fiskalnej (takie jak: stopy procentowe, kursy walutowe, podatki, deficyt budżetowy, dług publiczny) stopniowo przechodzą do kompetencji Unii Europejskiej, to właśnie wydatki publiczne stają się istotnym elementem prowadzenia polityki gospodarczej. Głównymi uwarunkowaniami do wdrażania koncepcji nowego zarządzania publicznego są liczne zmiany, jakie zachodzą w sektorze finansów publicznych.

---

[9] T. Lubińska, T. Strąk, A. Lozano Platonoff, M. Będziaszek, M. Gozdek, *Reformy budżetowe w zakresie nowego zarządzania publicznego*, w: T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009, s. 33.
[10] O. Lissowski, op. cit., s. 51.
[11] Ibidem, s. 37–38.
[12] K. Krukowski, *Koncepcja nowego zarządzania publicznego w organizacjach wdrażających politykę rolną*", „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2009 tom XI, z. 5, s. 185.
[13] H. Krynicka, op. cit., s. 196–197.
[14] O. Lissowski, op. cit., s. 51–53.
[15] K. Krukowski, op. cit., s. 185.

Do podstawowych można zaliczyć[16]: zmianę charakteru relacji państwo-obywatel, zwiększenie konkurencyjności między państwami, ograniczenie ekspansji wydatkowej w ramach kryteriów z Maastricht, zmianę podejścia do systemu miar ekonomiczno-finansowych, zmianę statusu pracownika administracji publicznej, zmianę mechanizmu koordynacji działań wewnątrz poszczególnych instytucji. Te elementy wymagają wdrożenia w ramach nowego zarządzania bardziej racjonalnej polityki wydatkowej, a co się z tym wiąże – wdrożenia budżetowania zadaniowego.

Ustawa o finansach publicznych jako podstawa do wdrażania nowego zarządzania publicznego

Podstawowe zasady gospodarki finansowej są określone w ustawie o finansach publicznych[17]. Ten akt prawny dość często jest zmieniany, z uwagi na brak wizji poszczególnych władz, jak w ostateczności ma wyglądać sektor finansów publicznych. Obowiązująca częściowo już od 2010 roku nowa wersja ustawy wprowadziła kilka istotnych zmian nastawionych na poprawę skuteczności funkcjonowania sektora finansów publicznych.

Ustawa o finansach publicznych wprowadziła dwie ważne zmiany sprzyjające poprawie efektywności zarządzania środkami pieniężnymi. Pierwszą z nich jest wprowadzenie wieloletniego planowania w perspektywie czteroletniej, a drugą – wprowadzenie budżetowania zadaniowego. Określenie celów i mierników poszczególnych zadań budżetowych zwiększa nie tylko przejrzystość procesu realizacji zadań, ale także określa odpowiedzialność osób podejmujących decyzje. Za ogólną kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym będzie odpowiadał Minister Finansów, a zmiany te będą obowiązywały od początku 2013 roku. Również poszczególni dysponenci części budżetowych będą sprawowali nadzór i kontrolę nad efektywnością i skutecznością realizacji planów w układzie zadaniowym w oparciu o wcześniej zdefiniowane mierniki stopnia realizacji celów.

Działaniami, które można uznać za praktyczne wdrażanie idei nowego zarządzania publicznego, jest wprowadzenie kontroli zarządczej oraz audytu wewnętrznego. Kontrola zarządcza obejmuje działania mające na celu zapewnienie realizacji celów i zadań z uwzględnieniem kryteriów legalności, efektywności, oszczędności i terminowości. Ustawodawca wskazał, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem. Są to więc elementy zarządzania rynkowego. Audyt wewnętrzny z kolei ma za zadanie systematyczną ocenę kontroli zarządczej w zakresie jej adekwatności, skuteczności i efektywności. O ile zagadnienia dotyczące audytu pojawiały się już w poprzednich przepisach prawnych, o tyle problematykę kontroli zarządczej po raz pierwszy ujęto w sposób całościowy.

Pozytywną zmianą w kierunku poprawy efektywności zarządzania pieniędzmi jest konieczność wpłaty nadwyżek finansowych przez gospodarkę pozabudżetową na rachunek budżetowy, a właściwie dokonanie swoistego cash poolingu w wielu jednost-

[16] T. Lubińska, T. Strąk, A. Lozano Platonoff, M. Będziaszek, M. Gozdek, op. cit., s. 28–30.
[17] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240, 2010, nr 28, poz. 146, nr 96, poz. 620, nr 123, poz. 835, nr 152, poz. 1020, nr 238, poz. 1578.

kach sektora finansów publicznych. Unika się w ten sposób sytuacji, w której na jedne zadania w funduszach i agencjach pozostaje za dużo środków, podczas gdy inne zadania „walczą" o pozyskanie dodatkowych funduszy. Zapisy ustawy o finansach publicznych odnośnie do efektywności wydatkowania środków pozostają jednak enigmatyczne. Wskazuje się na konieczność wydatkowania środków w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów[18]. To niestety nie wskazuje, jaka dokładnie ma być metodyka oceny. W opinii autora dobrą praktyką mógłby być zapis o konieczności przeprowadzania analizy korzyści i kosztów społecznych odnośnie do każdego zadania (*cost benefit analysis*). Badanie jedynie celowości i legalności wydatkowania środków nie zapewni efektywności, a złe zdefiniowanie celów może nawet nie gwarantować oszczędności w wydatkowaniu środków. Zagrożeniem dla gospodarki finansowej jest także utrzymanie możliwości blokowania środków finansowych oraz wygasanie wydatków z końcem roku budżetowego. Przy obowiązującej normie mówiącej, że planowana kwota wydatków jest nieprzekraczalnym limitem, oraz pozostawieniu planowania budżetowego na bazie historycznej nie chroni to w żaden sposób przed przeszacowywaniem kwoty wydatków przy planowaniu i nieracjonalnością ich wydatkowania pod koniec roku budżetowego.

Efektywność gospodarki finansowej jest uzależniona także od możliwości reinwestowania nadwyżek finansowych. W tym zakresie poszczególne jednostki sektora finansów publicznych mają jednak ograniczone działania. Mogą one, z wyłączeniem organów władzy publicznej, jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, dokonywać lokat wolnych środków (z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu) w skarbowe papiery wartościowe, obligacje komunalne lub też na rachunkach bankowych w bankach krajowych[19]. Są to jedynie bardzo bezpieczne inwestycje, które nie będą przynosiły wysokiej stopy zwrotu. Pozostałe jednostki już nawet takich praw nie posiadają. Ustawodawca wręcz zakazuje wystawienia środków publicznych na jakiekolwiek ryzyko rynkowe. Jedynie jednostki samorządu terytorialnego mogą posiadać, obejmować lub nabywać udziały lub akcje spółek, ale w odniesieniu do sfery użyteczności publicznej. Możliwość prowadzenia działalności zarobkowej poza tą sferą podlega ograniczeniom i może jej dokonywać tylko gmina[20].

Jednostki sektora finansów publicznych mogą funkcjonować w różnych formach organizacyjno-prawnych. Jednak z punktu widzenia efektywności ich funkcjonowania i sprawowania pełniejszej kontroli wyłączenie niektórych z tych jednostek z ram gospodarki finansowej określonej w ustawie o finansach publicznych nie wydaje się uzasadnione. Taka sytuacja dotyczy w szczególności agencji wykonawczych, których sposób prowadzenia zależy od decyzji Ministra Finansów oraz państwowych osób prawnych. J. Szołno-Koguc wskazuje, że podstawowym problemem w całym sektorze jest

[18] Artykuł 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240, 2010, nr 28, poz. 146, nr 96, poz. 620, nr 123, poz. 835, nr 152, poz. 1020, nr 238, poz. 1578.

[19] Artykuł 46 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240, 2010, nr 28, poz. 146, nr 96, poz. 620, nr 123, poz. 835, nr 152, poz. 1020, nr 238, poz. 1578.

[20] Ł. Sobiech, *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę*, http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387212,prowadzenie_dzialalnosci_gospodarczej_przez_gmine.html, 27.04.2010 r.

brak jednoznacznego kryterium wyodrębniania jednostek sektora finansów publicznych i mnogość ich form organizacyjno-prawnych. Dobrym rozwiązaniem byłoby przyjęcie jednolitych kryteriów w ramach systemu ESA 95, gdzie jednostki sektora finansów publicznych rozróżnia się z punktu widzenia realizowanych funkcji publicznych i sposobu finansowania (sprzedaż usług nie może przekraczać 50% kosztów działalności)[21]. Na ten brak jednolitości metodologicznej zwraca uwagę także C. Kosikowski, charakteryzując obszary naprawy sektora finansów publicznych w zakresie organizacji[22].

Zmiany w gospodarce pozabudżetowej, które likwidują część podmiotów, w dużej mierze mogą być pozorne, gdyż w to miejsce tworzy się nowe jednostki organizacyjne. Szczególnie problematyczne jest tworzenie instytucji gospodarki budżetowej, która łączy w sobie elementy przedsiębiorstwa państwowego, zakładu budżetowego i dawnych środków specjalnych. Z drugiej strony likwidacja części zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych może doprowadzić do większego kontraktowania usług, outsourcingu usług lub prywatyzacji świadczenia niektórych usług publicznych poprzez tworzenie spółek prawa handlowego i sprzedaż udziałów w nich podmiotom prywatnym. Takie działania odpowiadałyby idei nowego zarządzania publicznego. Przyjęte zmiany organizacyjne nie określają jednak zasad efektywnego i skutecznego zarządzania pieniądzem publicznym przy różnych sposobach dostarczania usług publicznych (zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz sektora)[23].

Teoretycznie zasady rynkowe mają w sektorze publicznym zapewnić odpowiednie procedury zawarte w przepisach o zamówieniach publicznych, jednak w ostatnich latach dominuje tu kryterium cenowe, a nie jakościowe, i to mimo że prawo o zamówieniach publicznych wcale nie nakłada wyłącznego stosowania takiego kryterium. Jest ono wykorzystywane ze względu na wygodę i skrócenie procesu odwołań od przetargu, gdyż cena jest kryterium bardziej wymiernym niż parametry jakościowe.

Każdy podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych powinien przedstawić ofertę zgodną z zasadami uczciwej konkurencji, umożliwiającą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy[24]. Taki zapis wprost wskazuje, że pojęcia efektywności i oszczędności nie są tożsame. Z drugiej strony jest tu wskazanie, ze nie wszystkie zadania muszą być wykonywane przez jednostki sektora finansów publicznych, o ile są w stanie spełnić wyżej wymienione warunki.

Mimo wystąpienia wielu korzyści wynikających z ustanowionych przepisów prawa, dadzą się zauważyć pewne niedostatki w prawidłowym funkcjonowaniu sektora finansów publicznych. C. Kosikowski stwierdza, że naprawa finansów publicznych wymaga reformy zarówno organizacji sektora finansów publicznych, jak i reformy zarządzania finansami publicznymi[25]. W zakresie nowej organizacji sektora finansów publicznych konieczne jest dostosowanie metodologii liczenia różnego rodzaju miar

---

[21] J. Szołno-Koguc, *Istota i zakres reorganizacji sektora finansów publicznych w świetle nowej regulacji ustawowej*, w: S. Owsiak (red.), *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa 2011, s. 151.

[22] C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Wyd. Temida 2, Białystok 2011, s. 30–33.

[23] J. Szołno-Koguc, op. cit., s. 157.

[24] Artykuł 47 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240, 2010, nr 28, poz. 146, nr 96, poz. 620, nr 123, poz. 835, nr 152, poz. 1020, nr 238, poz. 1578.

[25] C. Kosikowski, op. cit., s. 30–33.

i wskaźników do wymogów systemu ESA 95 obowiązującego w sprawozdawczości unijnej, zmniejszenie liczby form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych, w szczególności w odniesieniu do gospodarki pozabudżetowej, przy czym zaleca on możliwość tworzenia fundacji z udziałem Skarbu Państwa. Postuluje zwiększenie zarówno nadzoru, jak i odpowiedzialności za naruszenie zasad gospodarki finansowej oraz wdrożenie planowania wieloletniego w całym sektorze publicznym w układzie zadaniowym. Również dostrzega on pewne mankamenty w procesie zarządzania środkami publicznymi. Podstawowym problemem wydaje się brak koordynacji polityki finansowej i pieniężnej, wzmocnienie rangi Ministerstwa Finansów, które powinno być swoistym centrum analitycznym, a jego działalność powinna opierać się na doradztwie naukowym. Kolejnym problemem jest poprawa jakości stanowionego prawa. C. Kosikowski wskazuje też na dość istotną zmianę w podejściu do współpracy z partnerami społecznymi. Ich działalność jest ważna, ale to nie oznacza, ze wszystkie partykularne interesy małych grup społecznych powinny być uwzględniane. Brane pod uwagę powinny być jedynie te postulaty, które odnoszą się do interesu ogólnego.

S. Bailey stwierdził, że wykorzystanie instrumentów nowego zarządzania publicznego powinno uwzględniać[26]: prywatyzację przedsiębiorstw publicznych, kontraktowanie na podstawie przetargów, tworzenie rynków wewnętrznych poprzez wyodrębnienie różnych wykonawców publicznych, tworzenie agencji do realizacji funkcji, które nie mogły być wystawione za przetarg, i wprowadzanie opłat za usługi (ten instrument można rozumieć jako wprowadzenie pewnego rachunku kosztów przy świadczeniu usług publicznych). Z tych działań jedynie tylko nieliczne są wdrożone w polskim systemie finansów publicznych (kontraktowanie i tworzenie agencji)

Nowe zarządzanie publiczne w działalności jednostek samorządu terytorialnego

A. Szewczuk wskazuje na różne czynniki kreujące źródła niesprawności samorządu lokalnego. Zalicza do nich[27]: zachowania biurokratyczne wśród pracowników wynikające z braku dodatkowego wynagrodzenia za poprawę efektywności pracy, ograniczenia w planowaniu budżetowym wynikające ze sztywności przepisów prawa, polityczne, a nie rynkowe bodźce oddziaływania na funkcjonowanie jednostek na szczeblu samorządowym, ograniczenia w polityce kadrowej, ograniczenia w polityce zakupów – prawo przetargowe nie zawsze zapewnia utrzymanie zasad konkurencji, niechęć do ryzyka w celu uniknięcia odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Te czynniki wskazują na realne możliwości efektywniejszego wykorzystania środków publicznych w samorządzie.

Społeczności lokalne są coraz bardziej zarządzane w sposób rynkowy sposób przyjmując cele i zadania częściej spotykane w sektorze prywatnym takie jak: podejmowanie ryzyka, innowacyjność, promocja i motywy osiągania zysku[28]. To wpisuje się politykę nowego zarządzania publicznego nastawionego na konkurencyjność, mie-

[26] L. Rajca, *Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2009, nr 2, s. 73.

[27] A. Szewczuk, *Filozofia nowego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego a praktyczne implikacje*, w: S. Owsiak (red.), *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, Warszawa 2011, s. 326–329.

[28] I. Cook, *Private sector involvement in urban governance: The case of Business Improvement Districts and Town Centre Management partnerships in England*, „Geoforum" 2009, nr 40, s. 931.

rzalność wyników, efektywność, audyt i benchmark oraz działania w kierunku spłaszczenia hierarchii w organizacji. Szczególnie proces pomiaru ryzyka jest aspektem, na który władze samorządowe powinny zwrócić szczególną uwagę, gdyż jednostki samorządowe też są narażone na jego występowanie, i to w wielu aspektach[29]. Najistotniejszym elementem kontroli zarządczej jest system wyznaczania celów i zadań oraz monitorowanie stopnia ich realizacji. Konieczność uwzględnienia zarządzania ryzykiem wymusza zatem inną organizację systemu kontroli i nadzoru w samorządzie.

W odniesieniu do samorządu terytorialnego można określić pewne wymogi dotyczące wdrażania nowego zarządzania publicznego[30]: wprowadzenie na poziom struktur samorządowych menedżerskiego zarządzania, wdrożenie wzbogaconego metodycznie systemu standardów i mierników umożliwiających obiektywną ocenę działalności jednostek samorządu terytorialnego, obligatoryjne wykorzystanie w bieżącej działalności JST wewnętrznego audytu, uwzględnienie w strategii działania zmian strukturalnych ukierunkowanych na dezagregację jednostek samorządu terytorialnego (podział zadań między mniejsze jednostki organizacyjne zgrupowane według rodzajów usług lub funkcji), aplikację do procesu zarządzania niektórych metod i technik stosowanych w sektorze prywatnym (w szczególności odnośnie do konkurencji), główną orientację na większą dyscyplinę finansową i poszukiwanie oszczędności podczas gospodarowania posiadanymi zasobami rzeczowymi i finansowymi.

Ustawa o finansach publicznych wprowadza także pewne odniesienia do wdrażania koncepcji nowego zarządzania publicznego w sektorze samorządowym. Przede wszystkim widoczny jest tu brak projakościowej zmiany w postaci wprowadzenia budżetu zadaniowego. Możliwość jego wprowadzenia nie jest obowiązkiem, ale jedynie rozwiązaniem dopuszczalnym przez prawo obok tradycyjnego budżetu pozycji. Pozytywnym aspektem jest utrzymanie planowania wieloletniego oraz stopniowe wdrażanie nowych zasad dotyczących poziomu zadłużenia. Te zmiany w ciągu najbliższych trzech lat spowodują konieczność przebudowy gospodarki finansowej niektórych słabszych jednostek samorządu terytorialnego i zmianę sposobu myślenia na bardziej perspektywiczne w duchu zarządzania strategicznego.

Nierozwiązany zostaje problem efektywności wydatków budżetowych, gdyż nadal brak tu odpowiedniej instytucji nadzorczej[31]. Regionalne izby obrachunkowe skupiają się na wykorzystaniu środków finansowych pod względem legalności i zgodności z przeznaczeniem, a ocena zasadności wydatków jest pozostawiona organom stanowiącym. Pośrednia kontrola i ocena przez mieszkańców jest raczej iluzoryczna, gdyż dokonywana jest jedynie przy okazji kolejnych wyborów samorządowych. W. Misąg zwraca uwagę, że samorządy koncentrują się na skuteczności, a nie efektywności działania[32]. Chodzi nie tylko o to, aby osiągnąć cel – niezależnie od kosztów, ale aby osią-

---

[29] Szerzej: M. Jastrzębska, *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego i jego związki z kontrolą zarządczą oraz audytem wewnętrznym*, „Finanse Komunalne" 2010, nr 7–8, s. 5–9.

[30] A. Szewczuk, op. cit., s. 334.

[31] M. Kachniarz, *Mierzenie efektywności samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie" 2008, nr 3, s. 59.

[32] W. Misiąg, *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. 1, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, UMCS, Lublin 2005, s. 153–154.

gnąć ten cel przy minimalizacji kosztów. Jest to możliwe również w sektorze nienastawionym na zysk, jakim jest sektor finansów publicznych.

Utrzymana została zasada, że władze lokalne są odpowiedzialne za dostępność do danego rodzaju usług publicznych, a nie za samodzielne ich świadczenie[33], co zwiększa udział sektora komercyjnego i instytucji non-profit w realizacji zadań publicznych. W ramach *new public management* powinny natomiast poprawiać się obiektywne metody pomiaru efektywności tego typu usług. Porównywanie cen z innymi gminami, miastami wyzwala efekt rywalizacji i choć nie jest typową konkurencją, przyczynia się do poprawy efektywności świadczenia i zarządzania usług[34]. Zróżnicowanie kosztów świadczenia usług już wskazuje na pewną orientację rynkową niektórych jednostek. W samorządach można jednak zauważyć pewną negatywną tendencję, gdyż nie generuje się dodatkowych informacji wspierających proces zarządzania, ale jedynie te informacje, które są niezbędne z punktu widzenia systemu prawnego i niezbędne do wykazania legalności podejmowanych działań. Samorządy bardziej starają się poprawić wewnętrzne administracyjne procedury zarządzania poprzez uzyskiwanie certyfikatów zarządzania jakością ISO[35].

A. Zalewski wskazuje, że w jednostkach samorządu terytorialnego nie jest możliwe zastosowanie rynkowego modelu zarządzania, gdyż sektor ten zaspokaja potrzeby społeczne, w których alokacji mechanizm rynkowy jest nieefektywny. Konieczne jest stosowanie administracyjno-rynkowego sposobu zarządzania, który pozwoli na odpowiedni nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i zapewni pożądaną elastyczność ich działania[36]. Koncepcje nowego zarządzania publicznego są w różny sposób przyjmowane przez samorządy lokalne w Europie. Częściej można je spotkać w północnej części Europy niż w południowej[37]. Koncepcja NPM nie stała się nowym paradygmatem zarządzania sektorem publicznym, ale jedynie zestawem narzędzi, z którego wybiera się w zależności od potrzeb. Jak zauważa Zalewski, wyższa efektywność firm prywatnych niż publicznych nie będzie osiągana, jeśli nie ma odpowiedniej konkurencji na rynku, a więc proste zastąpienie monopolisty publicznego prywatnym nie poprawi efektywności świadczenia usług.

Podsumowanie

Koncepcja nowego zarządzania publicznego, nastawionego na wyniki, jest bardzo powoli wdrażana do polskiego systemu administracji publicznej, jednak nie jako całościowa koncepcja, ale jedynie w postaci pewnych narzędzi, czego nie należy oceniać negatywnie. Podstawową zmianą jakościową wprowadzoną przez ustawę o finansach publicznych jest wprowadzenie budżetowania zadaniowego, które wymusza zdefiniowanie celów działalności poszczególnych instytucji oraz określenie miar produktu i wyniku osiąganego w ramach danego zadania. Jest to istotna zmiana jakościowa, która umożliwia ocenę realizacji zadania nie tylko specjalistom, ale także końcowym od-

[33] Artykuł 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240, 2010, nr 28, poz. 146, nr 96, poz. 620, nr 123, poz. 835, nr 152, poz. 1020, nr 238, poz. 1578.
[34] M. Kachniarz, op. cit., s. 58.
[35] Ibidem, s. 61.
[36] A. Zalewski, op. cit., s. 68.
[37] L. Rajca, op. cit., s. 85.

biorcom budżetu, jakim są obywatele. Zasadne zatem byłoby wprowadzenie tego typu rozwiązań w całym sektorze finansów publicznych, a nie jedynie w jego części, gdyż utrudnia to ocenę skuteczności i efektywności działań poszczególnych jednostek. Należy jednak pamiętać, że proste przenoszenie rozwiązań z gospodarki finansami rządowymi bezpośrednio do działalności samorządów jest często nieuzasadnione, o czym świadczą dotychczasowe limity zadłużenia gmin, powiatów i województw. Z punktu widzenia władz samorządowych potrzebny jest jeszcze pewien czas niezbędny do prawidłowego zdefiniowania własnych celów i mierników realizacji zadań budżetowych.

BIBLIOGRAFIA

Cook I. 2009. *Private sector involvement in urban governance: The case of Business Improvement Districts and Town Centre Management partnerships in England*, „Geoforum", nr 40.

Jastrzębska M. 2010. *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego i jego związki z kontrolą zarządczą oraz audytem wewnętrznym*, „Finanse Komunalne", nr 7–8, s. 5–9.

Kachniarz M. 2008. *Mierzenie efektywności samorządu terytorialnego*, „Współczesne Zarządzanie", nr 3.

Kosikowski C. 2011. *Naprawa finansów publicznych w Polsce (przyczyny, metodologia, kierunki i propozycje)*, Wyd. Temida 2, Białystok.

Kożuch B. 2006. *Zarys rozwoju zarządzania publicznego*, „Współczesne Zarządzanie", nr 3.

Krukowski K. 2009. *Koncepcja nowego zarządzania publicznego w organizacjach wdrażających politykę rolną*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu", tom XI, z. 5.

Krynicka H. 2006. *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji w Sulechowie", nr 2.

Lissowski O. 2009. *Zarządzanie publiczne i zamówienia publiczne*, Wyd. Contact, Poznań.

Lubińska T., Strąk T., Lozano Platonoff A., Będziaszek M., Gozdek M. 2009. *Reformy budżetowe w zakresie nowego zarządzania publicznego*, w: T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa.

Sobiech Ł. 2010. *Prowadzenie działalności gospodarczej przez gminę*, http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387212,prowadzenie_dzialalnosci_gospodarczej_przez_gmine.html, 27.04.2010 r.

Misiąg W. 2005. *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, w: J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, t. 1, UMCS, Lublin.

Rajca L. 2009. *Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej*, „Studia Regionalne i Lokalne", nr 2.

Supernat J. 2003. *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku", nr 2.

Supernat J. 2009. *Administracja publiczna, governance i nowe zarządzanie publiczne*, w: J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wyd. Kolonia Ltd., Wrocław.

Szewczuk A. 2011. *Filozofia nowego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego a praktyczne implikacje*, w: S. Owsiak (red.), *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa.

Szołno-Koguc J. 2011. *Istota i zakres reorganizacji sektora finansów publicznych w świetle nowej regulacji ustawowej*, w: S. Owsiak (red.), *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, Warszawa.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240, 2010, nr 28, poz. 146, nr 96, poz. 620, nr 123, poz. 835, nr 152, poz. 1020, nr 238, poz. 1578.

Zalewski A. 2005. *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa.

STRESZCZENIE

Koncepcja nowego zarządzania publicznego jest nastawiona na zmianę zasad funkcjonowania administracji publicznej. Nastawienie na klienta (obywatela) ma za zadanie poprawić efektywność gospodarowania środkami publicznymi i podnieść jakość świadczonych usług. Celem pracy było określenie w jaki sposób zmiany w ustawie o finansach publicznych przyczyniają się do wdrażania koncepcji nowego zarządzania publicznego w administracji publicznej, a w szczególności w jednostkach samorządu terytorialnego. Wskazano, że podstawową zmianą jest wprowadzenie budżetowania zadaniowego, które wymusza zdefiniowanie celów działalności poszczególnych instytucji oraz określenie miar produktu i wyniku osiąganego w ramach danego zadania. Jest to istotna zmiana jakościowa, która umożliwia ocenę realizacji zadania nie tylko specjalistom, ale także końcowym odbiorcom budżetu, jakim są obywatele, dlatego powinna być wprowadzona w całym sektorze publicznym.

SŁOWA KLUCZOWE: nowe zarządzanie publiczne, efektywność, finanse.

SUMMARY

The new public management concept leads to changes in activity of public administration. Pro-market customer (citizen) orientation has to improve efficiency of spending public money and increase quality of public services. The aim of research was to show how changes in the Public Finance Act influence on implementation of the new public management in Polish public administration, especially in the local government sector. It is pointed out that the main shift is performance budget implementation, which cause new definition of goals in public sector and specify measures of inputs and outputs of budget tasks. This is pro-efficiency changes enable experts as well as citizens, which are final customers, evaluation of budget tasks, therefore it should be implemented in the whole general government sector.

KEYWORDS: new public management, efficiency, finance